

## ПРОГРАМА УРЯДУ ФРН 1973 РОКУ ЩОДО ІНОЗЕМНИХ РОБІТНИКІВ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ

Віктор ФІЛОРЕТОВ (м. Кіровоград)

*У статті аналізуються програма уряду ФРН 1973 року щодо іноземних робітників та її короткотривалі й довгострокові наслідки.*

**Ключові слова:** імміграційна політика ФРН, трудова імміграція у ФРН, проблема іноземних робітників у ФРН.

*The article analyzes the government's policy of Federal Republic of Germany in 1973 concerning the foreign workers and shows its long-time and short-time effect.*

**Key words:** the emigrational policy of Federal Republic of Germany, labour immigration in Federal Republic of Germany, the problem of foreign workers in Federal Republic of Germany.

Наприкінці 1950-х – початку 1960-х років у ФРН сформувався значний дефіцит промислових робітників. Найбільш ефективним засобом задоволення потреб західнонімецької економіки в робочій силі було, на думку урядових і промислових кіл ФРН, широке залучення іноземних робітників. Наприкінці 1950-х – початку 1960-х років з цією метою було підписано ряд угод з державами, де спостерігався надлишок трудових ресурсів. Здійснення подібної політики в 1960-і роки привело до значного збільшення кількості іноземців у ФРН. Так, 1970 року кількість іноземців досягла майже 3 млн. осіб, що склало 4,3% від кількості населення ФРН, 1971 року майже 3,5 млн. осіб (5,6% від кількості всього населення ФРН), а 1973 року вже майже 4 млн. осіб, що складало 6,4% від усього населення ФРН.

Велику проблему ринку праці у ФРН створювали нелегальні робітники, які працювали без дозволу на роботу й без дозволу на перебування в цій країні. Точної кількості іноземних робітників цієї категорії офіційна статистика ФРН не дає, але, за даними профспілок і організацій іноземців, їх кількість коливалась у межах від 200 до 300 тис. осіб. Наявність значної кількості нелегальних робітників не тільки погіршувала умови й можливості отримання роботи тим іноземцям, які легально прибули до ФРН, але й вела до загострення соціальної і кримінальної ситуації, до поширення антиіноземних настроїв серед громадян ФРН. У зв'язку з цим 1973 року уряд ФРН прийняв програму дій щодо іноземних робітників, яка містила нові підходи щодо трудової міграції і яка мала довгострокову дію.

Із вищесказаного зрозуміло, чому проблема іноземних робітників стає об'єктом громадської уваги та одним із важливих напрямків діяльності федеральної та місцевих органів влади. Крім того, ця проблематика починає суттєво впливати на стан відносин між ФРН та державами – експортерами робочої сили. Це значення проблеми пересування робочої сили у

подальшому лише посилюється і починає впливати на позицію ФРН як на рівні міждержавних відносин, так і в рамках спільної політики ЄС-ЄС. І вивчення цієї проблематики важливе як з точки зору розуміння загальних механізмів євроінтеграції, так і з огляду на євроінтеграційні плани України. Між тим у вітчизняній історіографії цей аспект політики ФРН розглядається лише в загальному вигляді, а програма дій 1973 року щодо іноземних робітників, яка окреслила підходи на наступні десятиліття, зовсім не вивчалась. Пропонована стаття є першою спробою подібного дослідження.

Уперше проблему іноземних робітників як одну з пріоритетних у діяльності федерального уряду було визначено в урядовій заяві, з якою виступив канцлер В.Брандт у січні 1973 року. Він, зокрема, відзначив, що можливості прийняття іноземних робітників у ФРН не безмежні. Необхідно, на думку канцлера ФРН, шукати розв'язання цих складних питань, які мають не тільки економічне, але й політичне та соціальне значення і зміст [5, с. 909 А].

Гострота проблеми й значна суспільна увага до неї привели до стислих строків розгляду і розробки урядом програми дій стосовно іноземних робітників. 6 червня 1973 року федеральний уряд затвердив “керівну лінію з надання роботи іноземцям” [6, с. 2084 – 2088]. Вона містила такі основні положення:

1. Федеральна організація з праці повинна при здійсненні посередництва під час вербування іноземного робітника в кожному конкретному випадку перевіряти відповідність вимогам при прийнятті на роботу, в наданні житла та інших соціальних гарантій.

2. Приплив іноземних робітників повинен залежати від місткості соціальної інфраструктури. В цьому плані необхідна тісна координація між федеральними, земельними органами влади, муніципалітетами. При цьому слід розробити єдині для всієї країни критерії допуску іноземців і суворо їх дотримуватися.

3. Податок з наймачів за посередництво має бути значно підвищений. Він не повинен і далі орієнтуватися тільки на витрати за посередництво й переїзд. Очікуване збільшення надходжень від податку за посередництво слід використовувати в рамках федеральної організації з праці на фінансування допомоги з адаптації, на мовну і професійну підготовки. (Розмір цього податку передбачався в 1000 марок за кожного іноземного робітника).

4. У разі, якщо ці заходи не приведуть до пом'якшення проблем іноземних робітників, слід обговорити можливість введення спеціального економічного податку на підприємців, які використовують працю іноземців. Від цих надходжень можна було б фінансувати корегування соціальної інфраструктури.

5. Необхідно активно протидіяти нелегальному наданню роботи і пов'язаним з цим порушенням. Пізніше був виданий закон про трудові стосунки, за яким за нелегальне посередництво і прийняття на роботу осіб, які не мають на те дозволу, передбачався штраф у розмірі до 50 тис. марок або ув'язнення на строк до 5 років.

6. Федеральний уряд з правових і гуманітарних міркувань уважав неможливим запровадження примусового порядку регулювання кількості іноземних робітників. Зокрема, на засіданні уряду був розглянутий і визнаний непридатним план примусової ротації, який пропонували християнсько-демократичні уряди земель Шлезвіг-Гольштейн та Баварії. План передбачав по закінченню певного строку висилку іноземців, залучаючи до цього адміністративні органи. Навпаки, уряд уважав, що при великому строку перебування слід удосконалювати правовий статус іноземних робітників.

7. Уряд виступає за соціально відповідальну консолідацію зайнятості іноземців. При цьому повинні враховуватись економічна і структурна політика, ситуація із забезпеченням житлом, ситуація на ринку праці, стан правопорядку і безпеки і т.ін.

8. Федеральний уряд виходить з того, що проблема зайнятості іноземних робітників може розв'язуватися лише в європейських рамках. При цьому раціональним є сприяння такому розвитку, коли б засоби виробництва наближалися до робочої сили. Це могло б послабити односторонній рух робітників у розвинуті промислові країни.

Таким чином, ця програма уряду визначила основні напрямки політики щодо іноземних робітників на весь період 1970-х років. При цьому потрібно відзначити її принципово нові моменти:

По-перше, не заперечуючи можливість припливу робітників у ФРН, програма через систему обмежень ускладнює в'їзд нових робітників.

По-друге, в принципі проголошується можливість соціально відповідального регулювання зайнятості. При виникненні ускладнень на ринку праці із цього пункту може впливати і система адміністративно-заборонних заходів.

По-третє, в програмі накреслюються і конкретні методи з обмеження припливу іноземців – поки що фінансово-економічні.

І по-четверте, вперше визначена лінія на поліпшення становища тих робітників, що вже проживають у ФРН, як можливу альтернативу в'їзду нових робітників.

Прийняття цієї програми викликало активну дискусію з проблем іноземних робітників, до якої долучилися парламент, уряд, профспілки і громадські організації. У ході дискусії визначилися дві протилежні концепції – ротації й інтеграції. Перша передбачала здійснення постійної заміни робітників способом обмеження строків їхнього перебування. При

цьому підкреслювалося, що надання роботи іноземним робітникам при ротаційній системі потребує, окрім неминучих витрат на вербування та навчання, лише незначних витрат на соціальну інфраструктуру. Крім того, ротаційна система дозволяє використовувати отриману в ФРН підготовку на користь економіки своєї країни. До того ж, вона дає право і шанс широкому колу осіб із країн, що розвиваються, поліпшити своє становище. Хоча прихильники цієї системи і визнають, що у ФРН уведення в чистому вигляді принципів ротації неможливе з правових причин. Так, навіть обмежене застосування принципу ротації призводить до неприпустимої за конституційними нормами дискримінації. Крім того, це потребує значного контрольного апарату, що суттєво підвищило б витрати коштів на цю систему. Тому більшість учасників дискусії припускали лише елементи ротації - введення контингентів, строкове і територіальне обмеження перебування, заборона на довготривалий приїзд членів сімей і т.п. Так, голова уряду землі Баден-Вюртемберг Г.Фільбінгер запропонував обмежити до 3-х років перебування іноземців у ФРН. (У цій землі на 9 млн. населення припадає 900 тис. іноземців).

Друга концепція – інтеграції – передбачала тривале включення іноземних робітників і членів їх сімей на рівноправній основі в німецьке суспільство, в тому числі отримання ними прав громадянства. Ця концепція ґрунтувалася на аргументах гуманітарного характеру, а також на тому, що подібна рівноправність уже здійснюється стосовно робітників з країн ЄЕС. Правда, прихильники цієї концепції визнають, що тривале перебування іноземних робітників із сім'ями потребує значних витрат: на житло, школи, дитячі садки, лікарні, транспортну систему, соціальні виплати і т.п..

Дискусія призвела до того, що 40% населення ФРН, як показало опитування боннського інституту “Інфас”, уважало, що економіка ФРН зазнає проблем через присутність іноземців. А 60% населення схвально поставилося до можливої заборони в'їзду іноземців.

Прийняття федеральним урядом програми дій стосовно іноземних робітників привело до помітного скорочення в'їзду нових робітників. Так, у серпні і вересні 1973 року в ФРН в'їхало по 20 тис. осіб, у жовтні – 11 тис., у листопаді 1973 року – тільки 6 тис. осіб. Пояснювалося це адміністративними заходами урядових організацій, а також значним збільшенням податку на підприємців, які використовували іноземних робітників.

Однак, це зменшення в'їзду нових робітників не привело до поліпшення ситуації на ринку праці. Якщо рівень безробіття у ФРН загалом був відносно низький (1970 року – 0,7%, 1971 року – 0,8%, 1972 року – 1,1%, 1973 року – 1,3%), то рівень безробіття серед іноземних робітників з початку 1970-х років істотно збільшувався. Так, 1970 року безробітні іноземці становили 2,7% від загальної кількості безробітних, 1971 року –

5,7%, 1972 року – 6,5%, а 1973 року – вже 7,2% від загальної кількості безробітних у ФРН.

Ця ситуація в сфері зайнятості стала розглядатися федеральним урядом як загрозна, особливо з появою перших ознак енергетичної кризи. Експерти міністерства праці й соціального порядку вважали цілком реальним значне збільшення напруги на ринку праці в наступному, 1974 році. За цих умов 23 листопада 1973 року міністр праці й соціального порядку В. Арендт згідно з рішенням федерального уряду дав розпорядження федеральній організації з праці тимчасово припинити вербування робітників з країн, які не входять до ЄЕС. Одночасно з цим передбачалося припинення продовження перебування у ФРН тих робітників, в яких закінчився строк дозволу на перебування і на роботу [9, с. 294].

Підставою для такого рішення міністерства праці й соціального порядку став закон 1969 року про сприяння зайнятості, §19 якого наділяв це міністерство правом через постанови регулювати ситуацію на ринку праці [2, с. 593].

Крім того, згідно з положенням статті 60 додаткового протоколу уряд ФРН мав право в односторонньому порядку і без узгодження й консультацій з урядами зацікавлених країн приймати рішення для врегулювання та захисту свого ринку праці [1].

Виступаючи через кілька днів з урядовою заявою з проблем економіки та енергетичної політики, канцлер В. Брандт підкреслив прямий зв'язок заборони на вербування іноземних робітників з проблемами забезпечення економіки енергоресурсами і забезпечення зайнятості: “Ми сподіваємося через заборону вербування робітників з країн, що не входять до ЄЕС, сприяти довгостроковій стабілізації ринку праці ФРН” [7, с. 3912].

При цьому і канцлер В. Брандт, і міністр В. Арендт розглядали це рішення як превентивний і тимчасовий захід на випадок, якщо енергетична криза приведе наступного року до високого безробіття. У цілому рішення уряду мало на меті дві взаємопов'язані цілі: обмежити тиск на ринок праці іноземних робітників у світлі очікуваного погіршення кон'юнктури. І по-друге, запобігти соціальному конфлікту, який може виникнути через те, що іноземні робітники захищені річними контрактами на роботу, в той час як їх німецькі колеги можуть бути звільнені в будь-який момент.

Новий федеральний канцлер Г. Шмідт підтвердив лінію попереднього керівництва: “Ми не відправимо іноземних робітників, але виявимо обережність, запрошуючи їх до нас”. Г. Шмідт відзначив, що у ФРН все ще спостерігався б дефіцит робочої сили, якби не іноземні робітники. З іншого боку, неповна зайнятість і безробіття постійно є об'єктом уваги уряду, і він буде здійснювати заходи для розв'язання вищезгаданих проблем.

Ця ж позиція федерального уряду була підтверджена і під час парламентських слухань у червні 1974 року з проблем зайнятості іноземних робітників. Міністр внутрішніх справ ФРН, зокрема, відзначив, що, хоча заборона на вербування і створила труднощі для окремих галузей промисловості, передусім, сезонних, але без цього заходу ринок праці розвивався б у несприятливому напрямку. Тому-то могла б виникнути особлива проблема значного безробіття іноземців. Крім того, заборона на вербування, на думку уряду, сприяла досягненню накреслених програмою дій від 6 червня 1973 року цілей соціально відповідальної консолідації зайнятості іноземців [4, с. 1].

Додатковим поштовхом для обговорення проблем зайнятості іноземних робітників стали парламентські слухання з бюджету у вересні 1974 року. Під час дискусії деякі депутати від фракції ХДС/ХСС (керівники земельних урядів Шлезвіг-Гольштейн, Баварії) запропонували примусову ротацію іноземних робітників, хоча більшість фракції ХДС/ХСС не підтримала цю пропозицію. Крім того, пропонувалося для прискорення повернення іноземних робітників виплачувати премію. Так, прем'єр-міністр землі Баден-Вюртемберг конкретизував свою давню ідею і запропонував сплачувати премію в 7000 марок за дострокове повернення на батьківщину. Ті, хто погодився б на подібну премію, повинні відмовитись від усяких претензій на допомогу з безробіття. Ця пропозиція також не знайшла широкої підтримки, головним чином, через її дорожнечу навіть серед фракції ХДС/ХСС. Однак, практично всі депутати були одностайні в тому, що заборона на вербування в короткостроковій перспективі була правильною, але в довгостроковому плані потребує додаткових заходів. Саме у цьому напрямку, на думку депутатів, необхідно діяти федеральному уряду [8, с. 8013].

Ці рекомендації парламенту набули особливої актуальності у зв'язку із значним збільшенням безробіття в 1974 – 1975 роках. 1974 року безробіття у ФРН збільшилось вдвічі порівняно з 1973 роком, а 1975 року в ФРН налічувалось уже 1,074 млн. безробітних. З урахуванням напівбезробітних рівень безробіття становив 1975 року майже 5% і досяг найбільшого за післявоєнний період масштабу. Причому, непропорційно велика частка безробітних припадала саме на іноземних робітників – майже 150 тис. осіб, хоча внаслідок урядової політики з кінця 1973 року і по кінець 1974 року з ФРН змушені були виїхати близько 200 тис. робітників.

У зв'язку із значним збільшенням безробіття і збереженням (всупереч очікуванню уряду) приросту кількості іноземців на початку 1975 року міністерство праці й соціального порядку доповнило раніше розроблену програму такими положеннями:

1. Підтверджувалося загальне припинення вербування іноземних робітників.

2. Жінки іноземних робітників відтепер не могли користуватися послугами федеральних установ з праці.

3. Підлітки старші 16 років, які приїхали у ФРН після 1 грудня 1974 року, не отримували дозвіл на роботу.

4. Іноземні робітники зобов'язані погоджуватися на роботу, навіть якщо заробітна плата нижча допомоги з безробіття.

5. Робочі місця, що звільнилися, слід надавати громадянам ФРН. Лише в тих випадках, коли це неможливо, дозволяється наймати іноземних робітників.

6. Іноземні робітники, які не прийняли 2 пропозиції про роботу, втрачають право на допомогу з безробіття.

7. Землі ФРН отримали право забороняти в'їзд іноземних робітників, якщо іноземці в цих землях становлять понад 12% населення. В разі загострення кризових явищ земельним органам влади дозволялося припиняти приїзд іноземців навіть у тих випадках, коли частка прибулих перевищувала 6%.

8. Вивчалось питання про заборону приїзду в “перенасичені” райони членів сімей іноземних робітників.

9. Крім того, планувалося переглянути двосторонні угоди з країнами-експортерами робочої сили для зміни надмірних, з погляду уряду ФРН, прав на працю і соціальне забезпечення [3, с. 1 – 4].

Таким чином, крім розвитку лінії на скорочення кількості іноземних робітників, яка вже була присутня в попередніх програмах, ця програма значною мірою орієнтувалася на створення умов для зменшення приїзду членів сімей іноземних робітників.

Отож, у західнонімецькій політиці стосовно трудової імміграції можна виділити два великих періоди. На першому – до 1973 року – трудова імміграція у ФРН здійснювалась у відносно сприятливих економічних умовах. Підходи уряду до проблеми на цьому етапі визначалися принципом ротації робітників. Після прийняття 1973 року урядом ФРН програми дій щодо іноземців та в умовах погіршення економічної кон'юнктури – змінюються підходи уряду при розробці політики стосовно іноземців. У основі цієї політики лежав принцип інтеграції в німецьке суспільство тих громадян, які вже тривалий час жили у ФРН, при обмеженні нового припливу робітників, членів їхніх сімей, політичних біженців. Подібна політика може здійснюватись ФРН і країнами ЄС й у сучасних умовах по відношенню до трудових мігрантів з України, що необхідно враховувати українським урядам при розбудові євроінтеграційного вектору зовнішньої політики.

#### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft. Dok. 1293/6 vom 29.12.1972. Titel I.
2. BRD. Gesetze und Verordnungen. Bundesgesetzblatt. Teil 1. – 1969. – #51.

3. Bundesanstalt für Arbeit: Ausländische Arbeitnehmer 1974 – 1975. – Nürnberg, 1975.
4. Deutscher Bundestag. Drucksache 7/2215 v. 10.6.1974.
5. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 20. Sitzung v. 15.3.1973.
6. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 38. Sitzung v. 6.6.1973.
7. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 67. Sitzung v. 29.11.1973.
8. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 119. Sitzung v. 26.9.1974.
9. Jahresbericht der Bundesregierung. – Bonn, 1973.

### **ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА**

**Філоретов Віктор Миколайович** – кандидат історичних наук, декан факультету історії та права КДПУ ім. В. Винниченка.

*Наукові інтереси:* проблеми зовнішньої політики ФРН.